

Nuevas constituciones andinas.

Símbolo y estrategia

Diego Pérez*

Este texto revisa cómo los procesos constituyentes –y el producto de ellos– se convierten en un visible símbolo de un nuevo pacto entre Estado y sociedad, pero también, en una herramienta que maximiza el poder de los nuevos gobernantes.

Introducción

El interés de este documento es evaluar el valor simbólico y estratégico que tienen los procesos de transformación constitucional en Venezuela, Bolivia y Ecuador. No se revisan los procesos constituyentes de estos países atendiendo a los contenidos del producto, pues mientras en el primer caso existe una propuesta consolidada en una nueva institucionalidad, en los dos restantes no hay un elemento concreto que permita juzgar la manera en que estos cambios influyen sobre el funcionamiento de sus sistemas políticos. Sin revisar los hechos históricos más conocidos, en primer lugar se traza un esbozo del modelo político-económico imperante en los años previos al surgimiento de los gobiernos de Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa; en la segunda parte se trata sobre la necesidad de transformaciones simbolizada en el proceso de redacción de una nueva constitución y su presentación como carta de nacimiento de un nuevo tiempo; mientras tanto, el uso de los procesos electorales conexos a las asambleas constituyentes como estrategia para una reconfiguración del poder político a favor del oficialismo, es revisado en la tercera parte. Se concluye aspirando despertar inquietudes sobre las características de estos procesos, inquiriendo sobre la amenaza para las libertades que puede representar la acumulación de poder, a la que tienden estos proyectos reformistas.

Menos Estado y más política

Los años ochenta son un momento fundacional para Latinoamérica, pues entre 1979 y 1989 la mayoría de países de la región retomaron la democracia como sistema de gobierno, dejando atrás largos años de dic-

tadura militar. Además, en estos años se consolida un modelo económico que minimiza las capacidades del Estado para atender las expectativas de desarrollo, siempre presentes en una región caracterizada por su inequidad y elevada exclusión social. Durante estos años se consolida en la región un modelo político-económico que se funda en cuatro premisas: 1) los partidos son la piedra angular del sistema, sólo de ellos puede salir la representación, y se los asume como las instituciones idóneas en la intermediación entre la sociedad y el Estado, 2) éste debe ceder su iniciativa al sector privado, maximizando los elementos de confiabilidad y estabilidad político-jurídica que favorezcan el incremento del comercio, 3) ante esta prioridad los partidos pasan a ocuparse de preservar el *status quo* en política económica, mientras tanto, 4) la participación de la sociedad civil se contrae en términos de organización sindical, pero se expande en cuanto a su presencia en procesos electorales.

Probablemente la lectura más acertada sobre las bases de la democracia a la que retornan los países latinoamericanos, y los andinos en particular, se contiene dentro de lo que se define como “minimalist or procedural democracy”.¹ En el extenso e inconcluso esfuerzo por definir a la democracia, recurrir a la prescripción minimalista, “*mientras menos, más*”, permite retirar de la discusión elementos que sus proponentes consideran periféricos, dejando exclusivamente aquellos que se contemplan como mínimos admisibles para considerar un régimen democrático. Estos son el reconocimiento de libertades políticas y derechos civiles, la preservación del principio de competencia electoral justa y alternabilidad en el poder, la capacidad efectiva del ejercicio del poder por los funcionarios electos y una extensa garantía del derecho al voto entre la población.

* Magíster en Relaciones Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. Doctorando en Ciencia Política, Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Experiencia profesional en consultoría política e investigación académica. Correo electrónico: diego.perezenriquez@gmail.com.

A esto se sumó un modelo económico que profundizó las inequidades y debilitó la capacidad productiva,² tornándolos extremadamente dependientes de la captación de recursos externos vía exportaciones, inversión extranjera directa o préstamos internacionales, todos estos dependientes, a su vez, del cumplimiento de políticas económicas diseñadas e introducidas por el FMI y el Banco Mundial. La conjunción de estos factores, democracia minimalista y economía neoliberal, produjo un efecto paradójico: la existencia del Estado fue cada vez menor al tiempo que el ejercicio de la política, entendida como transmisión de deseos y resolución de tensiones entre ciudadanos y Estado, se multiplicó en todos los niveles sociales. El precepto minimalista admite, entonces, ser replanteado: *“mientras menos Estado, más política”*.

El problema con esta combinación surge del amplio papel jugado por los partidos que, carentes de una institucionalidad sólida³ que les permita la penetración a través de la oferta seria de políticas, deben recurrir a costumbres atávicas como la demagogia, el clientelismo y el paternalismo, que tras cada elección les obliga a elevar la oferta. Las condiciones de este escenario se potencian con la creciente inequidad e ineficacia de los programas económicos aplicados. La situación entonces es que el Estado en contracción no puede atender todas las demandas, los partidos ubican su oferta política por fuera de las capacidades de este, pero una vez en el poder no pueden sino comprometerse con la dirección política prevaleciente, so pena de sufrir el recorte de recursos vitales. La ciudadanía en tanto, tiene sus opciones restringidas al derecho al voto, insuficiente para exigir rendición de cuentas, peor todavía para influir sobre la adopción de políticas públicas. De esta desarticulación con los ciudadanos nace un “cartel party system” caracterizado por *“interpenetration of party and state, and also[...] a pattern of inter-party collusion”*⁴ que termina por debilitar el apoyo de los ciudadanos a la democracia, y contribuye a crear desconfianza en la capacidad de las instituciones políticas y, en definitiva, a demandar un cambio que traiga renovación profunda en el modelo político y económico imperante.⁵

Símbolo del nuevo tiempo

Bajo estas condiciones, los últimos años del siglo XX son de una profunda movilización social que cuestiona el orden existente. Políticamente tal crítica toma la forma de movimientos cuya propuesta cita extensamente aquello que Anthony Giddens definió como democratización de la democracia.⁶ Conceptualmen-

te, las propuestas de candidatos como Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, giraron en torno a la reforma constitucional y el reemplazo de los símbolos del antiguo orden por mecanismos más democráticos y efectivos que, junto al fomento de la transparencia y la devolución del poder a la gente, restituirían la verdadera democracia y soberanía estatal en estos países. Excluyendo los matices nacionalistas, aditamento propio de estos casos, el planteamiento de Giddens se reproduce casi textualmente durante la campaña y se convierte en agenda de gestión gubernamental que se ejecuta comenzando por la constitución, no reformándola, sino produciendo una nueva.

Para Thomas Hobbes, el Estado es un “hombre artificial”⁷ que ha surgido de un contrato voluntario entre los hombres, éste debe protegerlos al tiempo que ofrecen su obediencia a un soberano encargado de dirigirlo y por lo tanto, responsable de que ese hombre cumpla su misión. Entendiendo estos estados desde tal visión –donde además se puede asimilar la verticalidad hobbesiana a su fortalecido presidencialismo– se puede tomar a la constitución como tal contrato originario, pacto fundacional del Estado. De allí que cuando las campañas presidenciales optaron por éste eje discursivo no sólo recogían una aspiración de la ciudadanía, sino que en términos efectivos se disponían a establecer un nuevo orden. En este sentido la constitución bolivariana de Venezuela y los procesos en curso de Bolivia y Ecuador son hitos fundacionales como no lo fueron la constitución de 1998 en el último y mucho menos, las reformas introducidas en la década de los 90 en los otros dos. Con el planteamiento discursivo que cargan –aún a pesar de que sólo uno tiene un nuevo texto constitucional al momento– establecen efectivamente el inicio de un nuevo orden, porque hacen una nueva delimitación, como se verá, de los actores relevantes en el sistema político.

La producción de una nueva Constitución como contrato que crea un nuevo hombre artificial sirve además para asentar como evidencia la incapacidad del anterior soberano para dirigirlo correctamente en el cumplimiento de su obligación. Así, se reconstruye el poder, se transfiere la obediencia a una nueva espada que se presume apta para cumplir con su parte. *“El fin de la obediencia es la protección, y cuando un hombre la ve, sea en su propia espada o en la de otro, por naturaleza sitúa allí su obediencia, y su propósito de conservarla.”* (T. Hobbes 153). Entonces, el reto para estos gobiernos está en la preservación de la capacidad para brindar protección, que a su vez les garantizará la obediencia. Tomar la nueva Constitución (o su proceso de confección) como símbolo de la disolución de

un modelo político-económico limitante, excluyente y desigual permite polarizar la opinión entre opositores retardatarios y promotores vanguardistas. Bajo términos maniqueos, el proceso de refundación limita las opciones de disenso apoyado en el desprestigio de lo antiguo y las expectativas sobre lo nuevo. La Constitución nueva, como símbolo antes que como hecho, confiere la legitimidad necesaria para restringir públicamente a la oposición.

Afianzamiento y desplazamiento

Existe también una estrategia gubernamental con la que se busca transformar en capital político tangible el apoyo concertado tras éste proyecto y el desprestigio acumulado por los protectores del antiguo régimen. En los tres países existió un *establishment* partidista que desde sus transiciones a la democracia (y aquí no importa si estas ocurrieron en 1958, 1979 o 1982) no renovó sus prácticas institucionales y tampoco promovió la aparición de líderes generacional e ideológicamente nuevos. Cuando Chávez, Morales o Correa surgen en la escena política de estos países, lo hacen en la periferia del sistema. Si bien sus orígenes son tan distintos que su agrupamiento por ésta variable se invalida, comparten el citado discurso de democratización de la democracia, que convierten en acción gubernamental, al arrancar los procesos constituyentes funcionales a ellos como símbolo y también como estrategia para maximizar su poder. Por lo último se entiende la capacidad de iniciativa de un actor político para implementar una agenda y entregar políticas usando medios legítimos, es decir, procesos electorales y/o plebiscitarios. En Venezuela, Bolivia y Ecuador esta competencia ocurre frente a actores identificados con el antiguo modelo, generalmente sus fundadores.⁸

Por las características de sus sistemas electorales, el acceso a la presidencia de estos nuevos líderes garantizó mayorías afines en el Congreso. Para Chávez en 1998, ganar la presidencial con el 56,2% no impidió que sus legisladores fueran la segunda fuerza (22%), pero valiéndose de la polarización provocada por su proyecto de cambio, logra conformar una mayoría que, en la Asamblea Constituyente se refleja en un 90% de las bancas a su favor. A partir de allí el partido de gobierno ha maximizado su poder en detrimento de los partidos tradicionales, que van perdiendo representación en las nuevas instituciones, finalmente ejerciendo su oposición por fuera de ellas.

En contraposición a este caso, en Bolivia la aparición y consolidación de Morales como líder político es producto de una mayor institucionalización partidaria,

aprovechando la identificación entre el MAS, los sindicatos y movimientos indígenas. Su alta votación en la presidencial (53,74%) se repite en el legislativo, superando a los partidos tradicionales (55%) que también ven su representación debilitada. Pero la convocatoria a la Asamblea Constituyente no arroja resultados similares, por lo que la redacción de la nueva carta política se ha extendido en un cabildeo más largo de lo previsto por el oficialismo. En definitiva, la penetración *masista* en la política boliviana enfrenta una férrea oposición que limita sus posibilidades de consolidación como fuerza hegemónica del sistema; ello no impide decir que con el gobierno de Morales se ha desplazado a los partidos tradicionales (MIR, MNR, AD), aunque la oposición (PODEMOS, una reencarnación de AD) no provoca, por el momento, una polarización o inestabilidad sociales comparables a los de los últimos años.

Para el Ecuador, el desplazamiento de los partidos tradicionales es verificable en cuanto a su representación parlamentaria, decreciente desde hace diez años e innegable tras las últimas elecciones. Ello, sin embargo, no opera a favor del proyecto de Correa, pues ese espacio ha sido capturado por otras dos fuerzas nuevas pero conservadoras –por darles una etiqueta que no implica una asignación ideológica– que actúan en oposición. No obstante la presentación de las aspiraciones nacionales en los términos de la diáda comentada antes, ha servido para que una serie de actores legislativos e institucionales se reorganicen con el fin de dar paso a la convocatoria a consulta, a pesar de carecer de diputados propios en el Congreso. El alineamiento trae ventajas mutuas: al gobierno le permite continuar un proyecto que le aportaría réditos electorales con los que provocaría un nuevo balance en el dominio del sistema político; a ciertos partidos, como la ID, les permite limpiar su imagen vinculada con el modelo político-económico previo y hacer parte de la construcción del nuevo orden.

Conclusiones

Los procesos de transformación constitucional en los países andinos tienen una alta carga simbólica y un decisivo peso estratégico, con los que se pretende reiniciar la historia nacional, construyendo un nuevo pacto entre Estado y sociedad que permita un orden político en el que actores previamente inexistentes o irrelevantes, se constituyan como nuevos líderes. Este fenómeno se puede interpretar como un relevo de élites gobernantes. La necesidad de replantear al Estado dentro de términos más equitativos en lo económico y más transparentes y participativos en lo político,

crea un nicho de discurso/acción muy atractivo para la gente, pero trae aparejado el peligro de la acumulación autoritaria de poderes, al considerar enemigo a todo opositor. De ahí nace una amenaza para las libertades individuales y colectivas que deberían perdurar en un Estado de las características que estos mismos

propulsores plantean. Este peligro se puede explicar más claramente en palabras de Isaiah Berlin:

to manipulate men, to propel them towards goals which you –the social reformer– see, but they may not, is to deny their human essence, to treat them as objects without wills of their own and therefore to degrade them.⁹

Notas

- 1 Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán, "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999", en *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 36, No.1, Providence, Brown University-Watson Institute, 2001, p. 38.
- 2 Enrique Arceo, "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares", en Eduardo Basualdo y Enrique Arceo, comps., *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 27-65.
- 3 Michael, Coppedge *Party Systems Governability and the Quality of Democracy in Latin America*, Indiana, Kelog Institute-University of Notre Dame, 2001.
- 4 Peter Mair, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997, p.108.
- 5 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004.
- 6 No se puede hacer una afirmación sobre la intencionalidad o casualidad en este hecho, pero probablemente no es más que una coincidencia en la lecture sobre las condiciones que afectan al Estado a fines del siglo XX. Ver Anthony Giddens, *The Director Lectures. Politics after socialism*, Lecture 6, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/06DirectorsLectures.pdf>
- 7 Thomas Hobbes, *Leviatán*, Buenos Aires, Libertador, 2004, p. 147.
- 8 También, como en el caso del PRIAN o PSP ecuatorianos o PODEMOS en Bolivia, son actores nuevos que disputan ese espacio a aquellas fuerzas "originarias".
- 9 Isaiah Berlin, "Two Concepts of Freedom", en *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1988, p.137.

Bibliografía

- Arceo, Enrique, "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares", en Eduardo Basualdo y Enrique Arceo, comps., *Neoliberalismo y sectores dominantes, Tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Berlin, Isaiah, *Two Concepts of Freedom*, en *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1988.
- Coppedge, Michael, *Party Systems Governability and the Quality of Democracy in Latin America*, Indiana, Kelog Institute-University of Notre Dame, 2001.
- Giddens, Anthony, *The Director Lectures. Politics after socialism*, Lecture 6, en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/06DirectorsLectures.pdf>
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Buenos Aires, Libertador, 2004.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Pérez-Aníbal Liñán, "Classifying political regimes in Latin America, 1945-1999", en *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol.36, No.1, Providence, Brown University-Watson Institute, 2001.
- Mair, Peter, *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004.

